



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

## **Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht**

Kley, Andreas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-117648>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Kley, Andreas (2015). Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht. *LeGes: Gesetzgebung Evaluation*, 26(3):497-520.

# Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht

**Andreas Kley** | *Die Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein radikal-demokratisches Instrument, das unter Umgehung der Bundesversammlung die Verfassungsrechtsetzung ermöglicht. Das Parlament hat aus diesem Grund durchaus «widerborstig» auf solche Initiativen reagiert. Eine seit Langem praktizierte Form dieses Widerstands besteht in der nur begrenzten Umsetzung einer angenommenen Initiative. Die Durchsetzungsinitiative der SVP zu ihrer Ausschaffungsinitiative ist deshalb alles andere als ein neues Phänomen. Solche Initiativen gab es schon in der Vergangenheit, wie im Folgenden zu zeigen ist.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Idee und Geschichte der Volksinitiative
- 2 Lokalisierung des Umsetzungsproblems
- 3 Rückkehr zur direkten Demokratie
- 4 Ungültigkeitsgründe ersetzen die Schubladisierung – Fälle Rheinau und Chevallier
- 5 Die Überfremdungsinitiativen seit 1965 und ihre Umsetzungsstrategien
- 6 Unvollständige Umsetzung der Preisüberwachungs- und der Alpeninitiative
- 7 Umsetzungsnormen in Volksinitiativen: eine Typologie
- 8 Synthese und Ausblick

## 1 Idee und Geschichte der Volksinitiative

Das auf Bundesebene seit 1891 bestehende Volksinitiativrecht (heute Art. 139 der Bundesverfassung, BV, SR 101) ist in der ursprünglichen Intention gegen das Parlament gerichtet, denn es beschlägt eine zentrale Kompetenz der Bundesversammlung: die Initiative zur Verfassungsgebung. Sie schmälert die Macht der Bundesversammlung und stört deren Betrieb (Giacometti 1949). Die Volksinitiative setzt Anliegen, die im Parlament keine oder zu wenige Stimmen finden, gegen dessen Willen durch. Das ist vor allem bei der Initiativform des ausgearbeiteten Entwurfs der Fall: Es handelt sich um einen Antrag aus dem Volk an das Volk (BGE 25 I 64; Giacometti/Fleiner 1949, 398). Dieses radikal-demokratische Recht (Hangartner/Kley 2000, 342) wollten ursprünglich weder der Bundesrat noch der Nationalrat (zur Entstehungsgeschichte Wildhaber 1988, N. 6 ff.). Vielmehr kam es durch den Ständerat und den katholisch-konservativen Berichterstatter seiner Kommissionsmehrheit Theodor Wirz (1842–1901) zustande. Dieser kritisierte das «selbstherrliche» Parlament und stellte die rhetorische Frage: «Welches Volksrecht wurde nicht von den bisherigen Kuratoren des Volkes als gefährlich und revolutionär bezeichnet? Wer soll schließlich König und Herr im Lande sein? Wer ist in der Regel bedächtiger und konservativer, das Volk oder das Parlament? Wo waltet mehr Billigkeitssinn und wo weniger Parteigeist, im Volk

oder im Parlament?»<sup>1</sup> Wirz und die Mehrheit des Ständerats lehnten die Beschränkung auf die Form der allgemeinen Anregung ab: «Aus jeder allgemeinen, vagen Anfrage kann die sophistisch redaktionelle Feile machen, was sie will, und damit wird der getäuschte Volkswille lahmgelegt und verhängnisvoll verbittert». Er begründete seinen Einsatz für das Referendum und die Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs damit, dass der «praktische Verstand, das loyale Billigkeitsgefühl und das soziale Bedürfnis des Schweizervolkes» über die «politischen Parteigegensätze» siege. Die Parteien würden «im ausgebildeten demokratischen Volksstaate mit einem mächtigen und versöhnenden Faktor zu rechnen haben [...]». Der gesunde Volkssinn ist gemäßigt und gerecht, er will und gönnt die Freiheit, er will einen ruhigen und überlegten Fortschritt, und wie unser Volk ein warmes Herz für alle Noth hat, wie es noch keinen wahren sozialen Fortschritt ablehnte, so wird [...] der schweizerische Volksstaat kein sozialistischer und kein kosmopolitischer, sondern ein nationaler und vaterländischer Staat [...] sein». Es sei «eine Ehrensache und eine Garantie für den Ständerath, wenn er viel rückhaltloser und viel entschiedener als der Nationalrath die magna charta libertatum in die Hand des Schweizervolkes» lege. Wirz hatte mit seinem fulminanten Plädoyer Erfolg: Das Volksbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs fand Eingang in die Bundesverfassung.

## **2 Lokalisierung des Umsetzungsproblems**

Wirz hatte indirekt auf ein grundlegendes Problem hingewiesen: Die Volksinitiative stört das Parlament. Dieses muss seine selbstgewählte Tätigkeit unterbrechen und sich dem von aussen kommenden und deshalb lästigen Anstoss widmen. Offenbar hat das Parlament als Repräsentant des Volks versagt (Hangartner/Kley 2000, 156 f.). Das tritt dann explizit ein, wenn das Volk eine Initiative gegen den Willen des Parlaments annimmt. Lehnen Volk und Stände eine Initiative ab, so hat sich das Parlament überflüssigerweise mit der Sache beschäftigt, aber immerhin darf es sich bestätigt fühlen. Die politischen Bundesbehörden klagten im ganzen 20. Jahrhundert, dass jede Initiative eine zu viel sei. Diese Klage begleitet das Volksinitiativrecht konstant.<sup>2</sup> Es ist nur folgerichtig, wenn die Bundesbehörden und einzelne Exponenten der eidgenössischen Räte und des Bundesrates immer wieder vorschlugen, das Volksinitiativrecht «einzudämmen», oder in versteckter Form abschaffen wollten.

Es blieb freilich nicht nur bei Vorschlägen, sondern es bildete sich eine Reihe politischer oder rechtlicher Instrumente heraus, die das Volksbegehren entgegen der ursprünglichen Absicht des Verfassungsgebers beschränkten. Die unvollständige Umsetzung einer angenommenen Volksinitiative ist nur eines von mehreren derartigen Instrumenten. Im Verwirklichungsprozess einer Initiative ab ihrer Lancierung befindet sich deren unvollständige Umsetzung ganz am Ende,

nach Annahme der Initiative. Die andern Instrumente setzen viel früher an und wollen schon aus faktischen oder rechtlichen Gründen die Annahme der Initiative verhindern. Es handelt sich um folgende Instrumente: (1) die Schubladisierung bzw. die Verschleppung, (2) die Ungültigerklärung aus (a) formellen oder (b) materiellen Gründen, (3) die Unterwerfung unter ein Abstimmungsverfahren, das den Volkswillen falsch wiedergibt, und eben schliesslich (4) die erwähnte unvollständige Umsetzung einer angenommenen Initiative. Dieser letzte Punkt bildet den Hauptgegenstand dieses Aufsatzes. Vorgängig ist zur Lokalisierung der Umsetzungsproblematik kurz auf die drei andern Verfahrensweisen von Bundesrat und Bundesversammlung einzugehen.

(1) Das Ausführungsgesetz zum 1891 erlassenen Artikel 121 der Bundesverfassung von 1874 (BV 1874) bestimmte in Artikel 8, dass die eidgenössischen Räte in-  
nert eines Jahres «darüber Schluss zu fassen haben, ob sie dem Initiativentwurf [...] zustimmen oder nicht».<sup>3</sup> Die Frist war kurz bemessen, sie entsprach dem damaligen Willen der Bundesbehörden, das Volksinitiativrecht vollumfänglich zu respektieren. Ab 1930 entwickelten Bundesrat und Bundesversammlung eine wirksame Methode, um die beklagte «Überproduktion an Volksbegehren»<sup>4</sup> zu stoppen. Bundesrat und Bundesversammlung nahmen die Gewohnheit an, gültige und eingereichte Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung einfach während Jahren oder gar Jahrzehnten liegenzulassen. Acht Initiativen erklärte die Bundesversammlung, als sie jede Aktualität verloren hatten, als zurückgezogen und schrieb sie ab.<sup>5</sup> In einigen Fällen unterstellte man sie nach Jahren, als sie jede politische Relevanz verloren hatten, der Abstimmung. Die letzte, buchstäblich vergessene Initiative schrieb die Bundesversammlung 1976 nach 43 Jahren Hängigkeit ab.<sup>6</sup> Eine Nationalratskommission wollte 1948 diese Praxis legalisieren, indem sie vorschlug, «gegenstandslos gewordene Initiativbegehren ohne Abstimmung durch die Eidgenössischen Räte zu erledigen».<sup>7</sup> Dabei hätte die Bundesversammlung als «gegenstandslos» gewertet, was ihr nicht in das Programm ihrer politischen «Gegenstände» passte. Dieser Vorschlag rief den Zürcher Staatsrechtslehrer Zaccaria Giacometti (1893–1970) auf den Plan. Er rügte diese Praxis als «Schubladisierung» (Giacometti 1949; dazu Kley 2014, 281 f.). Sie wandle, so der bedeutende Staatsrechtslehrer, das Recht auf Volksinitiative in ein blosses Petitionsrecht um. Angesichts des demokratischen Aufbruchs des Schweizer Volks nach 1945 hatte dieser Vorschlag keine Chance. Die Bundesversammlung verlängerte aber 1951 die Behandlungsfristen von einem auf drei Jahre<sup>8</sup>, und die politischen Bundesbehörden gaben die Schubladisierung auf.

(2a) Der Bundesrat stellte 1919 in der Botschaft zum Völkerbundsbeitritt (BBl 1919 IV 541 ff., hier 630) fest: «Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Form, aber keine des Inhaltes.» Als Formfragen galten etwa die Prüfung

der hinreichenden Zahl an Unterschriften und die Frage der Einheit der Form oder der Materie. Letztere will die Fairness des Abstimmungsverfahrens sichern, indem den Stimmberechtigten nur ein einziges sachliches Anliegen unterbreitet werden darf, zu dem sie ja oder nein sagen können. Die Einheit der Materie gilt für Behördenvorlagen und Volksinitiativen. Die politischen Bundesbehörden hatten dieses Kriterium richtigerweise large angewandt. 1921 hatten sie eine Volksinitiative, die die Einheit der Materie verletzte, in zwei Teile aufgespaltet und diese separat der Abstimmung unterstellt.<sup>9</sup> Insgesamt erklärte sie drei Initiativen wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig: 1955 die Volksinitiative «für eine Rüstungspause» (BBl 1955 II 1463), 1977 die Volksinitiative «gegen Teuerung und Inflation» (BBl 1977 III 919) und 1995 die Initiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» (BBl 1995 III 1027). Ihre eigenen Vorlagen beurteilte die Bundesversammlung wesentlich grosszügiger. So legte sie Volk und Ständen am 28. November 2004 eine umfassende Reform des Finanzausgleichs mit 24 geänderten Verfassungsartikeln vor. Nimmt man die Massstäbe, die die Bundesversammlung bei den letzten Ungültigerklärungen angewandt hatte, so hat sie bei dieser Vorlage die Einheit der Materie offensichtlich verletzt. Entsprechendes liesse sich zur Behördenvorlage vom 21. Mai 2006 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung (AS 2006 3033 ff.) sagen; sie änderte zehn Verfassungsartikel gleichzeitig. Weitere Beispiele liessen sich anführen. Es liegt auf der Hand: Eine Verschärfung der Kriterien zur Einheit der Materie «dämmt» die aus der Sicht der Bundesversammlung lästigen Volksinitiativen ein.<sup>10</sup>

(2b) Ursprünglich gab es bei der Verfassungsgebung und damit bei der Volksinitiative keine materiellen Schranken. Fritz Fleiner (1867–1937) bestätigte 1923 unmissverständlich: «[...] Jede Forderung kann zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Der Bundesversammlung steht kein Recht zu, einen durch Volksinitiative vorgelegten Verfassungsartikel mit der Begründung zurückzuweisen, entweder sein Inhalt beschlage keine Verfassungsmaterie oder er sei mit Einzelbestimmungen beladen, die in ein Ausführungsgesetz, aber nicht in die Verfassung gehörten» (Fleiner 1923, 398). Die politischen Bundesbehörden hatten nach 1950 das wirksame Mittel der Schubladisierung und Verschleppung aufgeben müssen, und es lag auf der Hand, dass dafür ein Ersatz erforderlich erschien. Dieser offerierte sich angesichts einer weiteren Volksinitiative, nämlich der ersten Rheinau-Initiative. Hier entstand eine Debatte über die Frage der Völkerrechtskonformität sowie der rechtlichen Umsetzbarkeit der Initiative. Damit war das Thema der inhaltlichen Gültigkeitsgründe der Initiative lanciert, und 1955 nahm sich die Bundesversammlung angesichts des kommunistischen Begehrens für eine Rüstungspause die Freiheit, die Initiative wegen Undurchführ-

barkeit und Verletzung der Einheit der Materie für ungültig zu erklären. Die Völkerrechtswidrigkeit setzte sich als materieller Ungültigkeitsgrund 1995 bei der Asylinitiative der Schweizer Demokraten durch (Kley 2015a, 343 ff.). Der Verfassungsgeber hat dies 1999 als Artikel 139 Absatz 3, 193 Absatz 4 und 194 Absatz 2 BV übernommen, indem er das zwingende Völkerrecht als materielle Schranke normierte. Zur gegenwärtigen Rechtslage kann man feststellen, dass die Initiative nach wie vor einen beliebigen Inhalt aufweisen kann (Hangartner/Kley 2000, 337 f.); klarerweise muss diese aber die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts wahren. Politisch wird die Einführung weiterer Schranken, wie etwa ein Rückwirkungsverbot, diskutiert.<sup>11</sup>

(3) Die Bundesversammlung versah das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit einem Verzerrungsmechanismus. Es stellte sich nämlich die Frage, wie der Bundesgesetzgeber das Verfahren ausgestalten sollte, wenn die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf entgegenstellte. Der Bundesrat fragte, wie «denjenigen Bürgern Rechnung getragen werden» soll, die «doch am liebsten sähen, wenn eine Revision überhaupt nicht vorgenommen würde?» Nach reiflicher Überlegung habe er sich der «Überzeugung nicht verschliessen können, dass» nur eine vorgängige Eventualabstimmung den wirklichen Willen der Mehrheit zum Ausdruck bringe.<sup>12</sup> Der Bundesrat sah eine gestaffelte Abstimmung vor: Zuerst über Initiative und Gegenvorschlag und anschliessend über die bevorzugte Vorlage gegen das bisherige Recht. Im Nationalrat scheiterte dieser Antrag und es kam zu einem verzerrenden Verfahren, das Initiative und Gegenvorschlag in einer einzigen Abstimmung bei einem Verbot des doppelten Ja dem Volk unterbreitete. Auf diese Art und Weise konnte die Bundesversammlung im Falle einer möglicherweise erfolgreichen Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreiten, womit sich die Stimmen der revisionsfreudigen Kreise zuverlässig «in zwei Lager spaltete[n]» (Burckhardt 1931, 820 Anm. 2), von denen in der Folge keines gegen die Befürworter des Status quo gewinnen konnte. Am 5. April 1987 nahmen Volk und Stände ein neues Verfahren an, welches das doppelte Ja zulies (heute Art. 139b BV; siehe dazu Kley 2015a, 239 f.). Damit hatte sich die Bundesversammlung eines wirksamen Mittels begeben, das sie zur Bekämpfung von Volksinitiativen besass. Zusammen mit veränderten politischen Konstellationen mag das ein Grund dafür sein, dass Volk und Stände mehr Initiativen annehmen.

(4) Gerade die zunehmende Zahl von angenommenen Volksinitiativen wirft die Frage nach deren Umsetzung auf. Die mangelhafte Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen ist ein weiteres Instrument der Bundesversammlung, um auch in der direkten Demokratie die Hegemonie zu behalten. Hier ist die Opposition des Parlaments gegen das Volk bedeutend heikler. Eine unzureichende Umsetzung zieht den Vorwurf des undemokratischen Verhaltens nach sich. Dieses

Mittel hat die Bundesversammlung oft eingesetzt. Mittlerweile haben die Initiativkomitees dieses Verhalten vorausgesehen. Demzufolge haben sie vorweg Umsetzungsbestimmungen in die Initiative eingebaut oder aber in einer zweiten Initiative die erwartete oder schon eingetretene Verwässerung korrigieren wollen.

Im Folgenden ist auf eine Reihe von Volksbegehren einzugehen, welche die Dimension des Problems aufzeigen. Sie relativieren die heute vorgebrachte Idee, dass «Durchsetzungsinitiativen» neu und damit unzulässig seien.<sup>13</sup> In der Vergangenheit anerkannte die Bundesversammlung deren Gültigkeit immer wieder. Dass heute bei einer grundsätzlich unveränderten Verfassungslage etwas anderes gelten sollte, bedürfte schon einer ausgiebigen und überzeugenden Begründung. Letztlich unterstützen die Befürworter neuer Unzulässigkeitsgründe für Initiativen das Machtstreben der Bundesparlamentarier, die seit 1891 immer wieder Verfahren und Gründe gesucht haben, Volksinitiativen zu «erledigen».

Dieser Aufsatz behandelt Initiativen auf Bundesebene. Wie Urteile des Bundesgerichts zeigen, besteht das Umsetzungsproblem auch bei kantonalen Initiativen.<sup>14</sup> Freilich befinden die sich dort stellenden Fragen in einem anderen rechtlichen Umfeld. Die Umsetzung kantonalen Initiativen wird stets im Licht des Bundesrechts beurteilt und stösst daher oft an rechtliche Schranken. Auf Bundesebene stellt sich dieses Problem nicht. Das vorbehaltene zwingende Völkerrecht auf Bundesebene kann nicht mit dem Bundesrecht auf kantonaler Ebene verglichen werden.

### **3 Rückkehr zur direkten Demokratie**

In den 1930er- und 1940er-Jahren versuchten fünf Volksinitiativen das Problem des überbordenden Dringlichkeitsrechts zu lösen.<sup>15</sup> Die Bundesversammlung hatte nämlich seit 1930 die Gewohnheit angenommen, das Gesetzesreferendum mit der häufigen Anrufung der Dringlichkeitsklausel auszuschliessen. Der 1939 revidierte Artikel 89 Absatz 3 BV 1874 bewirkte keine Besserung im Dringlichkeitsrecht. Freilich war es auch nicht die Absicht der Bundesversammlung gewesen, dieses Ziel mit ihrem angenommenen Gegenvorschlag zur Initiative «für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel» (Rückzug: BBl 1938 II 1205) anzustreben. Die häufige Anrufung besagter Klausel blieb üblich; die vorgesehene Befristung war unwirksam, weil sich die dringlichen Beschlüsse endlos verlängern liessen. 1946 reichte die Ligue Vaudoise je eine Initiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» (23. Juli) mit 55 796 gültigen Unterschriften und «für die Rückkehr zur direkten Demokratie» (27. Juli) mit 54 552 gültigen Unterschriften ein.<sup>16</sup> Es handelte sich um die sechste und siebte Initiative in dieser Sache.

Die erste Initiative wollte Artikel 89 Absatz 3 BV 1874 durch einen neuen Artikel 89<sup>bis</sup> BV 1874 ersetzen und unterstellte die dringlichen Bundesbeschlüsse dem nachträglichen Referendum, und zwar dem obligatorischen bei verfassungs-



brechenden und dem fakultativen bei verfassungskonformen Bestimmungen.<sup>17</sup> Bundesrat und Parlament widersetzten sich diesem Anliegen,<sup>18</sup> doch waren ihre Einwände wenig stichhaltig und von Misstrauen gegenüber dem Volk geprägt. Das Stimmvolk erinnerte sich an seine weitgehende Ausschaltung seit der Zwischenkriegszeit und stiess sich daran, dass vier Jahre nach Ende des Kriegs die Vollmachten noch immer in Kraft standen. Volk und Stände nahmen die Initiative am 11. September 1949 bei einer Stimmbeteiligung von 43 % an. Die Zustimmung des Volkes mit 50,7 % Ja-Stimmen<sup>19</sup> war knapp, aber sie erfolgte gegen die Abstimmungsempfehlungen aller grossen Parteien und überraschte allgemein. Die Bestimmung findet sich heute als Artikel 165 in der BV.

Die zweite Initiative «für die Rückkehr zur direkten Demokratie» entpuppte sich aus heutiger Sicht als präventive Durchsetzungsinitiative der ersten Initiative. Sie lautete (BBl 1946 III 31):

Übergangsbestimmungen zum Art. 89<sup>bis</sup>

Alle vor Annahme des Artikels 89<sup>bis</sup> als dringlich erklärten Bundesbeschlüsse sowie der Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (Vollmachten-Beschluss) treten mit den gestützt darauf erlassenen oder sie abändernden gesetzlichen Bestimmungen spätestens am 20. August 1947 ausser Kraft.

Der Bundesrat lehnte die zweite Initiative betreffend die Aufhebung des Dringlichkeits- und Notrechts ab und schlug in seiner Botschaft vom 29. Juli 1948 einen «stark landesväterlich polizeistaatlichen Ton» an (Giacometti/Fleiner 1949, 789 Anm. 7). Er wollte nicht auf die Vollmachtenbeschlüsse verzichten. Denn der Staat komme ohne diese in eine schwere Notlage, deren gefährlichen Wirkungen er nur durch neue Notrechtserlasse begegnen könnte.<sup>20</sup> Der Bundesrat hatte sich so an das Vollmachtenrecht gewöhnt, dass er dessen selbsttätiges Weiterwuchern gerade im Falle seiner Abschaffung annahm.

Der Bundesrat wusste zunächst nicht recht, wie er mit den beiden Initiativen umgehen sollte, denn die zweite war von der ersten abhängig. Im Falle der Ablehnung der ersten machte die Übergangsbestimmung zu Artikel 89<sup>bis</sup> BV 1874 nicht mehr so viel Sinn. Freilich wies die zweite Initiative einen eigenständigen Gehalt auf, indem sie das Vollmachtenregime förmlich aufhob, aber der Bundesrat unterschlug das in der Botschaft von 1948.<sup>21</sup> Er erwog darin wegen des Ablaufs des 20. August 1947 beiläufig, ob nicht «die Erreichung des Zweckes unmöglich» und die Initiative damit hinfällig geworden sei.<sup>22</sup> Das Datum war selbstverständlich nicht zufällig gewählt. Am 20. August 1947 jährte sich das Ende des Aktivdienstes zum zweiten Mal, nachdem ihn die Armee mit einer grossen Fahnen-Ehrung auf dem Bundesplatz am 19. August 1945 begangen hatte.<sup>23</sup> Nach Annahme der Initiative zur Neuordnung des Dringlichkeitsrechts am 11. September 1949 däm-



merte es den Bundesbehörden: Volk und Stände drohten auch die zweite und gekoppelte Initiative anzunehmen. Unter diesem Druck beschloss die Bundesversammlung einen indirekten Gegenvorschlag zur zweiten Initiative. Letztere zog das Komitee Anfang 1951 deshalb zurück.<sup>24</sup> Der Gegenvorschlag beseitigte das Vollmachtenregime und damit sämtliche darauf gestützten Noterlasse per Ende 1952. Der Gegenvorschlag änderte nicht die Verfassung, er war also indirekt. Sieben Jahre nach Kriegsende stellte man die Herrschaft der verfassungsmässigen Rechtsordnung wieder her.<sup>25</sup>

#### **4 Ungültigkeitsgründe ersetzen die Schubladisierung – Fälle Rheinau und Chevallier**

In der Botschaft zur Rheinau-Initiative hatte der Bundesrat nach Jahrzehnten praktizierten Misstrauens scheinbar wieder Vertrauen zum Volk gefasst. Er schrieb, es hätte «wohl wenig Sinn, die Demokratie dadurch retten zu wollen, dass Volk und Ständen das Recht zur Willensäusserung in einer wichtigen Verfassungsfrage entzogen wird. Denn die Demokratie ist die Staatsform des Vertrauens in die Einsicht und den guten Willen des Volkes».<sup>26</sup> Giacometti hatte die «Schubladisierung» thematisiert; in der Folge konnten die politischen Bundesbehörden dieses bequeme und wirksame Mittel zur Verhinderung von Initiativen nicht mehr benützen. Stattdessen besann sich der Bundesrat auf ein an sich nicht anfechtbares Instrument: die Ungültigerklärung von Initiativen. Bislang hatten die politischen Bundesbehörden keine Initiative für ungültig erklärt, obwohl sie Gelegenheit dazu gehabt hätten. Die Partei der Arbeit reichte 1934 ein Initiativbegehren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not ein.<sup>27</sup> Dieses war mit 334 940 Unterschriften versehen, und eine «Schubladisierung» schied deshalb aus politischen Gründen aus. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Initiative, ohne die Frage der Gültigkeit überhaupt nur zu prüfen. Das Begehren verletzte die Einheit der Materie offensichtlich.<sup>28</sup> Die Rheinau-Initiative warf die Frage der Gültigkeit auf und bereitete das politische und rechtliche Terrain für materielle Ungültigkeitsgründe vor, auch wenn das Parlament sie für gültig erklärte.

Noch während des Zweiten Weltkrieges verlieh der Bundesrat einer noch zu gründenden Gesellschaft das Recht zur Errichtung einer Wasserkraftanlage am Rhein bei der Insel Rheinau.<sup>29</sup> 1952 sollten die Bauarbeiten beginnen; der Staudamm sollte eine um zwei Meter erhöhte Wasserfläche im Becken des Rheinfalls herbeiführen. Diese massive Veränderung der Landschaft Rheinau stiess in den Anliegerkantonen Schaffhausen und Zürich auf Widerstand.<sup>30</sup> Petitionen, Vorstösse im Parlament, ein Gesetz des Kantons Schaffhausen, Aufrufe und Protestversammlungen fruchteten nichts (Kley 2014, 344 ff.; Kley 2015a, 331 ff.). Aus diesem Grund lancierte die Opposition, aus welcher der Rheinaubund hervorging, als letztes Mittel zwei Volksinitiativen, die sie am 20. März 1953 einreichte. Die eine Volksinitiative unter-

warf sozusagen generell-abstrakt alle Wasserrechtskonzessionen des Bundes dem fakultativen Referendum (BBl 1953 I 673) und die andere wollte eine bereits erteilte Konzession für das Rheinau-Kraftwerk wieder rückgängig machen (BBl 1953 I 673):

Art. 24<sup>bis</sup> Abs. 2 (neu)

Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Übergangsbestimmung:

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.

Die vorgeschlagene Initiative wiederholte in ihrem ersten Absatz wörtlich Artikel 22 Absatz 1 des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dez. 1916 (WRG, SR 721.80) und hob ihn auf Verfassungsstufe. In den Übergangsbestimmungen hob sie eine Konzession ex tunc auf, sie war also nicht generell-abstrakt, sondern selbst ein Einzelakt. Die Initiative legte also gewissermassen in diesem Einzelfall Artikel 22 Absatz 1 WRG anders aus als der Bundesrat anlässlich der Konzessionsverleihung.<sup>31</sup> Dadurch wirkte sie zurück und tangierte einen ratifizierten Staatsvertrag. Sie enttäuschte das Vertrauen in die erteilte Konzession. Das waren alles Fragen, welche die Gültigkeit der Initiative in Frage stellten. Zum ersten Mal hatte man eine ausgiebige Diskussion über die Kriterien der Gültigkeit zu führen. Die Gültigkeitsfrage erstaunt deshalb, weil die Bundesbehörden bis 1950 nicht nach der Gültigkeit ihrer Akte fragten und die zahlreichen verfassungswidrigen Bundesbeschlüsse (welche die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Grundrechte verletzten) mit Wissen und Willen setzten.

Der Bundesrat beantwortete die Gültigkeitsfrage in seiner Botschaft zur ersten Rheinau-Initiative grundsätzlich und positiv im Sinne des Initiativrechts. Ob ein Gegenstand in die Verfassung aufgenommen werden soll, darf allein vom Verfassungsgeber entschieden werden: «Der Sinn der Verfassungsinitiative ist [...] gerade der, eine Verfassungsrevision auch gegen den Willen der Bundesversammlung zu ermöglichen. Deshalb soll eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten das Recht haben, unabhängig von der Stellungnahme der Bundesversammlung zu erzwingen, dass Volk und Stände Gelegenheit erhalten, zu einem Revisionsvorschlag Stellung zu nehmen. Sie soll [...] das Recht haben, an die Instanz zu appellieren, die in der demokratischen Republik die höchste ist, an den Souverän, an das Volk. Aus diesem Grunde kann die Bundesversammlung nicht zuständig sein, darüber zu entscheiden, was in die Bundesverfassung aufgenommen werden kann, sollen nicht Volk und Stände zu einem wesentlichen Teil ihrer Souveränitätsrechte beraubt und das Volksrecht der Initiative entwertet wer-

den».<sup>32</sup> Es ist also Sache des Verfassungsgebers zu entscheiden, ob ein Gegenstand in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll. Dieser Gegenstand kann einen grundsätzlich beliebigen Inhalt aufweisen, also einen Einzelakt oder einen normativen Satz. Die Initiative wies beides auf.

In der Folge diskutierte der Bundesrat die materiellen Schranken der Verfassungsrevision in Form des Völkerrechts und autonomer Schranken der Bundesverfassung. Er mochte keine solche Schranken anerkennen: Der Bundesrat wollte «dem Volk und den Ständen die unbeschränkte Macht geben [...], welche früher einem absoluten Monarchen zustand».<sup>33</sup> Die Bundesversammlung folgte dem Bundesrat und unterstellte die Initiative dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen mit einer negativen Abstimmungsempfehlung. Sie scheiterte in der Abstimmung vom 5. Dezember 1954 mit 68,8 % Nein-Stimmen (BBl 1955 I 63). Die erste Rheinau-Initiative war gültig, aber die politischen Bundesbehörden hatten die Gültigkeitsdiskussion lanciert. Die zweite Rheinau-Initiative für ein fakultatives Referendum über die Wasserrechtsverleihungen des Bundes scheiterte am 13. Mai 1956 mit 63,1 % Nein-Stimmen (BBl 1956 I 1228; siehe dazu Hangartner/Kley 2000, 202 f.).

Anlässlich der kommunistischen («Chevallier-»)Initiative «für eine Rüstungspause» 1955 erhielt der Bundesrat Gelegenheit, das erste Exempel einer ungültigen Initiative zu statuieren. Er begründete dies damit, dass sich die gesetzte Verwirklichungsfrist des Haushaltjahres 1955 oder 1956 nicht mehr einhalten lasse (BBl 1955 II 325, hier 334 ff.; Hangartner/Kley 2000, 209). Im Gegensatz zur zweiten Initiative «für die Rückkehr zur direkten Demokratie» getraute er sich, einen Antrag auf Ungültigerklärung wegen (zeitlicher) Undurchführbarkeit zu stellen. Der Bundesrat erwog auch die Ungültigerklärung wegen der Verletzung der Einheit der Materie, ohne diesen Antrag indessen zu stellen (BBl 1955 II 325, hier 327 ff.). Die Bundesversammlung erklärte das Begehren wegen Undurchführbarkeit und zusätzlich wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig (BBl 1955 II 1463). Der St. Galler SP-Nationalrat Matthias Eggenberger (1905–1975) sagte in der Debatte vom 6. Dezember 1955 im Plenum:<sup>34</sup>

Das Recht steht ebenso sehr auf Seite der Initianten wie in früheren Fällen. Auf jeden Fall entscheidet im Zweifelsfalle nicht das Parlament, sondern der Souverän. Denn eine Volksinitiative ist ein Antrag aus dem Volk an das Volk und nicht an die eidgenössischen Räte. Es ist daher nicht Opportunität [...], wenn wir verlangen, dass die Initiative Chevallier vom Volk und von den Ständen beurteilt wird. Es gibt zwar Tenore aus den Kreisen der Staatsrechtslehrer und der Rechtsbeflissenen, die mit dem Anschein der Unfehlbarkeit das Gegenteil verfechten. Sie erklären, der schweizerische Rechtsstaat sei in Gefahr. Davon kann aber gar keine Rede sein, denn das Recht und die Praxis sprechen für die Anwendung des eidgenössischen Initiativrechtes, so wie es bisher gehandhabt wurde. Denn es gibt keinen eidgenössischen Rechtssatz, welcher der Volksabstimmung widerspricht, und es gibt keinen Fall aus der Praxis, der diese Stimmen stützen würde.

Eggenberger thematisierte die Tatsache, dass die Bundesversammlung bestrebt war, bei Volksinitiativen das letzte Wort zu erhalten. Infolgedessen setzte die Parlamentsmehrheit dieses Instrument ein. Damit fanden die Behörden einen guten Ersatz für die Schubladisierung. Die erhöhten Anforderungen an die Gültigkeit ab den 1950er-Jahren haben das Instrument der Schubladisierung abgelöst.<sup>35</sup>

## **5 Die Überfremdungsinitiativen seit 1965 und ihre Umsetzungsstrategien**

Die erste Überfremdungsinitiative nach dem Zweiten Weltkrieg eröffnete den Reigen von zahlreichen Initiativen in dieser Frage, die alle scheiterten, bis 2014 als erste derartige Initiative die Masseneinwanderungsinitiative angenommen wurde. Die Annahme dieses Begehrens mit seiner Umsetzungsproblematik ist ein Anlass, sich die erste Überfremdungsinitiative anzusehen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg reichten die Zürcher Demokraten die erste Überfremdungsinitiative 1965 ein. Sie lautete wie folgt (Zustandekommen: BBl 1965 II 782 ff.; Botschaft: BBl 1967 II 69):

Art. 69<sup>quater</sup> (neu)

Der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltarn darf insgesamt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigen.

Um die Überfremdungsgefahr abzuwehren, ist der Bestand an ausländischen Aufenthaltarn vom Inkrafttreten dieser Bestimmung an bis zur Erreichung der höchstzulässigen Zahl an Ausländern, unter Wahrung des Gebotes der Menschlichkeit, jährlich um mindestens fünf Prozent zu vermindern. Die Bedürfnisse der Wirtschaft sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Der Bundesrat bestimmt jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung an ausländischen Aufenthaltarn. Die von ihm bezeichnete Bundesbehörde hebt nötigenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligungen auf.

Die Initiative ist deshalb bemerkenswert, weil sie nebst dem Ziel eines Ausländerbestands von 10 % im materiellen Teil und nicht in den Übergangsbestimmungen die Durchsetzung anordnet. Der Anteil der Ausländer ist jährlich um 5 % zu vermindern, wobei einige Flexibilität angezeigt wird («Gebot der Menschlichkeit», «Bedürfnisse der Wirtschaft»). Schliesslich beauftragt die Initiative den Bundesrat, das so durchzuführen. Mit andern Worten präsentiert sich hier eine Sach- und Durchsetzungsinitiative in einem.

Der Bundesrat beantragte dem Parlament in einer umfangreichen Botschaft die Verwerfung des Begehrens, ohne einen Gegenvorschlag vorzusehen. Die Botschaft analysiert die Sachlage ausgiebig, um dann auf einer halben Seite in einen negativen Antrag auszumünden. Das Thema war offensichtlich äusserst relevant, aber der Bundesrat hielt den vorgeschlagenen Abbau auf 10 % Ausländeranteil für wirtschaftlich nicht tragbar und weiter: «Der durch das Volksbegehren verlangte Ausländerabbau ist als wesentlich zu weitgehend anzusehen;

er trägt den menschlichen, politischen und wirtschaftlichen Realitäten nicht Rechnung» (BBl 1967 II 69, hier 106). Im Übrigen genügten als weitere Abwehrmassnahmen die Assimilation und die Einbürgerung. Das Parlament folgte dem Antrag am 15. März 1968 (BBl 1968 I 526), und fünf Tage später zogen die Zürcher Demokraten das Begehren zurück (BBl 1968 I 732), ohne dass ihnen in der Sache irgendwelche Zugeständnisse gemacht worden wären. Bundesrat Schaffners erheblicher Druck hatte seine Wirkung nicht verfehlt (Schwarzenbach 1980, 80 ff., insb. 86). Die bürgerlichen Parteien fürchteten die Initiative und wollten sich nicht dem Risiko ihrer Annahme aussetzen.

Die Zürcher Demokraten als Initianten standen mit leeren Händen da, und sie enttäuschten in den Augen von James Schwarzenbach (1911–1994, Nationalrat von 1967–1979) die Unterzeichner. Für den Nationalrat der Nationalen Aktion, der diesen Vorgang in seinen Lebenserinnerungen schilderte, war das eine Erweckung. Er sah im Thema der Überfremdung einen Bedarf an Initiativen. Er sollte versuchen, ihn zu decken, und später fand er Nachfolger, sodass das Thema bis heute aktuell bleibt.

1968 lancierte Schwarzenbach selber eine Initiative «gegen die Überfremdung». Sie sah wiederum einen Zielbestand von 10 % Ausländerinnen und Ausländern vor und verzichtete auf eine Rückzugsklausel. Die Erfahrungen der letzten Initiative hatten Schwarzenbach geprägt. Der Initiativtext lautete wie folgt (BBl 1970 I 526):

I.

Art. 69<sup>quater</sup> (neu)

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz.
- b. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen, gemäss der letzten Volkszählung, nicht übersteigt. Für den Kanton Genf beträgt der Anteil 25 Prozent.
- c. Bei der Zahl der Ausländer unter Ib nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind:  
Saisonarbeiter (welche sich jährlich nicht länger als 9 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal, Personal internationaler karitativer und kirchlicher Organisationen.
- d. Der Bundesrat sorgt dafür, dass keine Schweizerbürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.
- e. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch die erleichterte Einbürgerung kann der Bundesrat bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schwei-

zerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. [...]

II.

- a. Artikel 69<sup>quater</sup> tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss Ib:  
Der Abbau ist innert 4 Jahren, nach dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung, durchzuführen.

Die erste Schwarzenbach-Initiative enthält lediglich Zielwerte, und in den Übergangsbestimmungen wird für deren Verwirklichung eine Frist von vier Jahren gesetzt. Sie hatte für die Umsetzung schlechter gesorgt als die erste Überfremdungsinitiative mit dem jährlichen Abbau des Ausländerbestands um 5 %. In der Sache wandten sich die erste und die zweite Überfremdungsinitiative an den Bundesrat. Sie waren «nichts anderes als Reaktionen auf die von den Initianten als unrichtig empfundenen ausländerrechtlichen Verordnungen des Bundesrates. Die Verfassungsinitiative war also in diesen Fällen materiell ein Verordnungsreferendum» (Hangartner/Kley 2000, 339, siehe auch 165). Die Botschaft des Bundesrates ging ausgiebig auf die zweite Initiative ein und lehnte sie mit den gleichen Argumenten wie drei Jahre zuvor die erste Initiative ab. Am 7. Juni 1970 scheiterte die zweite Überfremdungsinitiative mit 54 % Nein-Stimmen und 6 2/2 Ja- gegen 13 4/2 Nein-Standesstimmen (BBl 1970 II 304).

Es folgten weitere Initiativen:

- Am 20. Oktober 1974 lehnte das Schweizer Volk mit 65,8 % Nein-Stimmen die dritte «Eidgenössische Volksinitiative gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz» ab (BBl 1974 II 1355). Die Initiative sah nur Höchstzahlen, aber keinen eigentlichen Durchsetzungsmechanismus vor. Sie war ähnlich konzipiert wie das zweite Begehren und wiederum fehlte die Rückzugsklausel.
- Am 13. März 1977 lehnte das Schweizer Volk mit 70,5 % Nein-Stimmen die vierte republikanische Volksinitiative «zum Schutze der Schweiz» ab (BBl 1977 II 201).
- Die «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik» wollte die Ausländer nicht zurückschicken, sondern die Grundlage für eine neue Integrationspolitik schaffen. Sie scheiterte in der Volksabstimmung vom 5. April 1981 mit 83,8 % Nein-Stimmen und gab den Überfremdungsängsten insofern Recht (BBl 1981 II 197).
- Weitere ausländerbegrenzende Initiativen scheiterten im Sammelstadium am 4. August 1987 (Überfremdung; BBl 1987 II 1376) und am 5. Dezember 1988 (gegen Asylanten; BBl 1988 III 1407).
- Eine Initiative «gegen die illegale Einwanderung» scheiterte am 1. Dezember 1996 mit 53,7 % Nein-Stimmen (BBl 1997 I 996).

- Am 24. September 2000 eröffnete die Abstimmung über die «Eidgenössische Volksinitiative für eine Regelung der Zuwanderung» den Reigen der ausländerbegrenzenden Initiativen der letzten fünfzehn Jahre, auf die hier nicht mehr weiter einzugehen ist (Ablehnung: BBl 2001 183).

Von diesen Initiativen ist die im Sammelstadium gescheiterte Volksinitiative «für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» aus aktuellem Anlass hervorzuheben. Sie lautete wie folgt (BBl 1987 II 758):

## I

### *Art. 69<sup>quater</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Die Schweiz kann Ausländern, die in ihrem europäischen Heimatstaat wegen ihrer politischen Gesinnung, Rasse oder Religion an Leib und Leben persönlich gefährdet sind, vorübergehend Asyl gewähren.

<sup>2</sup> Asyl wird in der Regel gewährt bis zum Zeitpunkt, da die Gefährdung hinfällig wird.

<sup>3</sup> Die zulässige Zahl von jährlich aufzunehmenden Asylanten ist unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazität unseres Landes und der internationalen politischen Lage im Gesetz zu regeln.

<sup>4</sup> Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise Asylsuchenden aussereuropäischer Herkunft Asyl gewährt werden kann. Solche Asylsuchende müssen ihr Gesuch bei einer schweizerischen Vertretung in der Region ihres Wohnsitzstaates stellen.

## II

### *Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)*

<sup>1</sup> Staatsverträge und Gesetze, welche den neuen Bestimmungen von Artikel 69<sup>quater</sup> widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden.

<sup>2</sup> [...].

Diese Übergangsbestimmung entspricht weitgehend jener der Masseneinwanderungsinitiative, ausser dass letztere eine Frist von drei Jahren nennt und dem Bundesrat ein selbstständiges Verordnungsrecht zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung einräumt, bis die ordentliche Gesetzgebung erfolgt. Anscheinend haben sich die Autoren der Masseneinwanderungsinitiative von dieser Initiative inspirieren lassen. Möglicherweise würde heute die Initiative «für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» für unzulässig erklärt, weil die Benachteiligung der aussereuropäischen Asylbewerber gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstösst, ausser man legte die Ausnahme grosszügig aus.

Die Initiative «für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» sorgt von sich aus schon für die Umsetzung. Sie ist im Unterschied zu den Schwarzenbach-Initiativen viel weniger auf den Willen der politischen Bundesbehörden angewiesen. Sie zeichnet die nötigen Umsetzungsmassnahmen vor und engt den Spiel-



raum für die Bundesbehörden ein. Freilich kann man in einem Staat ohne umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit die politischen Bundesbehörden nicht zwingen, eine Initiative umzusetzen, es sei denn, das Komitee wolle mit einer zweiten Initiative versuchen, die Bundesbehörden dazu zu drängen. Dafür ist die Umsetzung der Preisüberwachung ein gutes Beispiel.

## **6 Unvollständige Umsetzung der Preisüberwachungs- und der Alpeninitiative**

Am 28. September 1982 nahm der Verfassungsgeber überraschend die Preisüberwachungsinitiative an (AS 1983 340; Kley 2015b, 36–44, bes. 41 f.). Als in der Folge die Bundesversammlung das Preisüberwachungsgesetz erliess, waren die Hypothekarzinse von der Überwachung ausgenommen. Das Gesetz und die Initiative liefen leer. Es gab unterschiedliche Bemühungen, um die Bundesbehörden zur vollständigen Umsetzung des Anliegens zu zwingen. Die damalige Zürcher Ständerätin Monika Weber lancierte am 4. März 1986 eine parlamentarische Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie begründete das Anliegen exakt mit der unvollständigen Umsetzung der Preisüberwachung (pa. Iv. 86.222 Weber Monika, Verfassungsgerichtsbarkeit, AB 1987 N 392, 398 ff.). Als Durchsetzungsmittel wählte sie, wie die Initianten von 1936 mit dem Begehren der «Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger», den Weg der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Nationalrat überwies das Anliegen in der Beratung vom 18. März 1987 nur als Postulat. Der Bundesrat war geneigt, es auf die lange Bank zu schieben: Es sollte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung angestrebt werden (AB 1993 N 571 f., Motion Nabholz). Tatsächlich kam es zu einer entsprechenden Teilvorlage; freilich scheiterte diese im letzten Moment kurz vor der Schlussabstimmung über die Justizreform (AB 1999 N 2305, 1999 S 979). Die Bundesversammlung bleibt gegenüber einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit und damit gegenüber seiner Kontrolle zurückhaltend.

Am 28. September 1987 reichte die «Fédération romande des consommatrices» eine Volksinitiative ein. Danach sollte der Text gemäss der ersten Initiative um drei weitere Absätze ergänzt werden (BBl 1986 I 903):

<sup>2</sup> Die Preisüberwachung erstreckt sich auf die Preise von Waren, Leistungen und Krediten, mit Ausnahme der Löhne und sonstigen Arbeitsentgelte.

<sup>3</sup> Wo Preise aufgrund anderer Rechtsvorschriften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden festgesetzt, genehmigt oder überwacht werden, kann die Preisüberwachung auf Empfehlungen beschränkt werden.

<sup>4</sup> Die Preisüberwachungsbehörde entscheidet über die Veröffentlichung ihrer Entscheide und Empfehlungen.

Die drei Absätze wollten die Mängel des Preisüberwachungsgesetzes korrigieren und vor allem die Kreditzinsen miteinbeziehen. Von der Materie her bezogen sie

sich auf Gesetzesstufe, weshalb der Bundesrat die Initiative zwar für gültig, aber nicht für verfassungswürdig hielt. Ihre Anliegen könnten mittels einer Gesetzesrevision verwirklicht werden. Freilich war das Parlament 1984 unwillig, diese Anliegen, die auch der Bundesrat ihm unterbreitet hatte (BBl 1990 I 97, hier 101–103), umzusetzen. Diese zweite Initiative ist in einem eigentlichen Sinn eine Durchsetzungsinitiative. Die Verwässerung des Anliegens in der Gesetzgebung sollte korrigiert werden. Für den Bundesrat bot die Initiative eine willkommene Gelegenheit, mit einem indirekten Gegenvorschlag die entsprechende Anpassung des Preisüberwachungsgesetzes vorzuschlagen (BBl 1990 I 97, hier 103). Nachdem die Bundesversammlung eingelenkt hatte, konnte das Komitee die Initiative zurückziehen,<sup>36</sup> es hatte sein Ziel damit vollumfänglich erreicht. Die Initiative war trotz ihrer Verfassungsunwürdigkeit und dem Eingriff in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers vorbehaltlos und unbestrittenermassen als gültig beurteilt worden (BBl 1990 I 97, hier 99).

Am 20. Februar 1994 nahmen Volk und Stände die Initiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» (Alpeninitiative) an. Sie lautete wie folgt (BBl 1989 I 1487):

## I

### *Art. 36<sup>quater</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist.

<sup>2</sup> Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Diese müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

<sup>3</sup> Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr. [...]

## II

### *Übergangsbestimmungen Art. 19 (neu)*

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36<sup>quater</sup> Absatz 2 abgeschlossen sein.

Die Initiative ist mit wenigen Änderungen heute in Artikel 84 BV enthalten und sichert in fast perfekter Weise politisch ihre Durchsetzung. Die Regelung des Grundsatzes (Transport auf der Schiene) delegiert sie an den selbstständigen Verordnungsgeber und die Regelung der Ausnahmen an den Bundesgesetzgeber. Damit bildete sie eine demokratische Sperre gegen die befürchtete Verwässerung der Initiative in Form von Ausnahmen. Das mag zwar aus «grundsätzlichen Überlegungen als problematisch» (Lendi/Vogel 2014, 1699) erscheinen, freilich ist es

politisch geschickt. Die Übergangsregelungen setzen eine Verwirklichungsfrist von zehn Jahren. Damit scheint die Umsetzung hinreichend gesichert.

Es ist bekannt, dass die Alpeninitiative bis heute nicht in einem wörtlichen Sinn umgesetzt ist. Dem steht das Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union als ein faktisches Hindernis im Weg.<sup>37</sup> Der Bundesrat hat daher ein differenziertes Umsetzungsprogramm in Gang gesetzt, das etwa die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, die Modernisierung der Bahninfrastruktur, die Förderung des kombinierten Verkehrs oder die Güterverkehrsverlagerung beinhaltet. Es ist einer der Fälle, bei denen die Umsetzung anders als von den Initiantinnen und Initianten vorgesehen verläuft.<sup>38</sup> Die Ursache dafür liegt nicht an der Weigerung der Behörden, dies zu tun, sondern in schwierigen faktischen Situationen. Artikel 84 BV kann angesichts der Fakten nicht wörtlich umgesetzt werden. Das Beispiel der Alpeninitiative zeigt, dass die politischen Bundesbehörden auch eine mit einem perfekten Durchsetzungsmechanismus ausgestattete, angenommene Initiative nicht umsetzen wollen. Das Ziel des Alpenschutzes ist mit andern Massnahmen nur begrenzt anvisiert worden; das Anliegen ist zu einem erheblichen Teil nicht umgesetzt. Entsprechendes liesse sich von der Zweitwohnungsinitiative sagen.<sup>39</sup> Die nur teilweise oder gar nicht umgesetzten Volksinitiativen verwandeln die ursprünglich als ausgearbeiteter Entwurf gestalteten Initiativen in solche in Form der allgemeinen Anregung. Sie nehmen dieser Initiativenart den radikaldemokratischen Charakter.

## **7 Umsetzungsnormen in Volksinitiativen: eine Typologie**

Diese wenigen Beispiele von Volksinitiativen zeigen unterschiedliche Techniken auf, wie die Komitees für die möglichst initiativgetreue Umsetzung gesorgt haben. Es lassen sich bei rechtsetzenden Initiativen grob drei Stufen ausmachen, wobei die jeweils höhere Stufe eine grössere Bestimmtheit für die Umsetzung ausweist.<sup>40</sup>

(1) Die Initiative gibt dem Bund eine Kompetenz, erteilt einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag an die Bundesversammlung und überlässt den Vollzug gemäss der geltenden Ordnung dem Bundesrat. Es besteht die Gefahr, dass die Bundesversammlung, welche die Initiative mehrheitlich abgelehnt hat, ein nur unvollkommenes Gesetz ausarbeiten wird. Aus diesem Grund forderten Initiativkomitees mehrfach die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bundesgesetzgeber. Das war der Fall beim Dringlichkeitsrecht, als die Bundesversammlung die geltenden Verfassungsbestimmungen eigenwillig auslegte und die Verfassungsgerichtsbarkeit diese Auslegung zulasten der direkten Demokratie unterbunden hätte. Ein weiteres Beispiel ist etwa die erste Preisüberwachungsinitiative, die – gemäss einer gescheiterten parlamentarischen Initiative – mit der Verfassungsgerichtsbarkeit hätte durchgesetzt werden sollen.

(2) Die Initiative schlägt präzise und unmittelbar anwendbare Normen vor, die durch die rechtsanwendenden Behörden und die Gerichte sofort und direkt umzusetzen sind. Eine allfällige Gesetzgebung wird mit dem Recht zur selbstständigen Verordnung direkt an den Bundesrat delegiert. Als Beispiele dafür sind die Alpeninitiative, die erste und die zweite Überfremdungsinitiative oder die Masseneinwanderungsinitiative zu nennen.

(3) Die Initiative schlägt präzise und unmittelbar anwendbare Normen vor, die durch die rechtsanwendenden Behörden und die Gerichte sofort und direkt umzusetzen sind. Bundesversammlung und Bundesrat werden ganz ausgeschaltet. Die Initiative geht an den politischen Bundesbehörden vorbei, die zur Umsetzung nichts mehr zu bestimmen haben, und wird direkt vollzogen. Als Beispiele dafür sind die zweite Initiative «für eine Rückkehr zur direkten Demokratie», die zweite Rheinau-Initiative über die Wasserrechtskonzessionen sowie die Volksinitiative «zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» von 2012 zu nennen.<sup>41</sup>

In einem gewissen Sinn eine vierte Stufe stellen die Initiativen dar, die Einzelakte zum Gegenstand haben. Sie können Verfügungen erlassen oder Verfügungen rückgängig machen. Ein exemplarischer Fall ist die Rheinau-Initiative, die eine erteilte Konzession rückwirkend wieder aufheben wollte und dabei sogar die massgebliche Rechtsnorm nannte. Nach Meinung des Initiativkomitees hatte der Bundesrat das geltende Recht falsch angewandt, weshalb es dieses in den Verfassungsrang hob und gleich ein Präjudiz für dessen korrekte Anwendung schaffte. Ähnlich sind auch die Handlungsanweisungen an die Bundesbehörden (wie Dienstbefehle) zu werten, die ebenfalls Einzelakte sind. Verschiedene Initiativen sind auf diese Weise ausgestaltet worden, so etwa die Volksinitiative von 1987 «für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» (BBl 1987 II 758). Sie enthielt auch eine Handlungsanweisung an den Bundesrat zwecks Kündigung oder Anpassung von Staatsverträgen. Selbstverständlich hat die Anweisung zur Folge, dass geltendes Staatsvertragsrecht aufgehoben oder angepasst wird; sie haben also mittelbar eine rechtsetzende Folge.

Die unmittelbare Anwendbarkeit ist eine Eigenschaft einer Norm, die diese in sich tragen muss. Auch der Verfassungsgeber kann sie nicht dekretieren (wie etwa im Fall der Durchsetzungsinitiative von 2012), wenn sie tatsächlich nicht gegeben ist. Unmittelbar anwendbar kann nur eine präzise formulierte Initiative sein, die in einer schon vorhandenen Infrastruktur von Rechtsetzung und Behördenzuständigkeiten angewandt werden kann.

## 8 Synthese und Ausblick

Der Bundesrat hatte zwischen 1930 und 1950 zusammen mit dem Parlament die direktdemokratischen Instrumente unterdrückt, sodass sie weitgehend leer liefen. Nach der Desavouierung dieser Praxis des Dringlichkeitsrechts änderte sich seine Haltung. Freilich blieb der Bedarf nach einem wirksamen Instrument, das Volksinitiativen abrupt stoppt, bestehen. Der Bundesrat suchte nach einem neuen und unverdächtigen Mittel, um Initiativen zu verhindern. Dieses Instrument bot sich an: Es handelte sich um die ab 1950 neu geschaffene materielle und verschärfte formelle Gültigkeitsprüfung, welche die Bundesversammlung vornimmt. Dieser Bedarf erhöhte sich nach 1987; die Zulassung des doppelten Ja nahm der Bundesversammlung die Möglichkeit, ein ausserparlamentarisches Anliegen mit einem Gegenvorschlag zu «erledigen». Nach der Annahme verschiedener und problematischer Initiativen verstärken sich gegenwärtig die Stimmen, die von der Bundesversammlung eine striktere Gültigkeitsprüfung fordern. Das Ziel ist seit je unverändert, man will die lästigen Volksbegehren schon vor einer Abstimmung zur Strecke bringen (Kley 2015b, 42). Diese Bestrebungen verkleiden sich als rechtsstaatlich geforderte Anliegen und sind daher in diesem Kampf um das letzte Wort hervorragend getarnt.

Die Demokratie ist die Staatsform, welche die Verfolgung des Gemeinwohls in die Hand der Regierten selbst, also in die Hand des Volkes, legt. Schon das Alte Testament deutete mit der Jotam-Fabel<sup>42</sup> an, dass die Herrschaft der Vielen der Einzelherrschaft vorzuziehen sei. Nach Martin Buber (1956, 24) handelt es sich um die «stärkste antimonarchische Dichtung der Weltliteratur». Trotzdem gilt: Auch in der Demokratie gibt es keine letzten Sicherungen, dass das Stimmvolk nicht Fehlentscheide trifft. Die Gefahr der Zerstörung ist der Staatsform der Demokratie immanent. Hans Kelsen hatte mit konsequent liberal-demokratischer Überlegung 1932 festgestellt (Kelsen 1932/1967, 60–68, hier 68):

Eine Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit zu behaupten [...] versucht, hat aufgehört, Demokratie zu sein. Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben. [...] Wer für die Demokratie ist, darf sich nicht in den verhängnisvollen Widerspruch verstricken lassen und zur Diktatur greifen, um die Demokratie zu retten.

Die direkte Demokratie ist nach manchen Autoren im Vergleich zur repräsentativen Demokratie störungsanfälliger; möglicherweise ist sie eine «riskante Staatsform» (Müller/Biaggini 2015, 249). Dann drängt sich das Postulat des Abbaus der direkten Demokratie geradezu auf. Betrachtet man über lange Frist die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz und in den etwa 20 amerikanischen Gliedstaaten, die sie nach dem Vorbild der Schweiz praktizieren, so ist die direkte Demokratie nicht riskanter als die repräsentative Demokratie. Die Evidenz legt sogar die These nahe, dass sie bedeutend ungefährlicher ist. Die direkte Demokratie

will die Verfassung und damit die politische Herrschaft direkt auf die Menschen abstützen. Das war jedenfalls die Intention der Erfinder der modernen direkten Demokratie in der mittleren Phase der französischen Revolution zwischen 1792 und 1795 (siehe dazu im Detail Kley/Amstutz 2011, 24 ff.). Diese suchte mittels der direktdemokratischen Instrumente, die gewählten Behörden auf die Anliegen des Volkes zu verpflichten («garantie sociale» der Verfassung). Die direkte Demokratie will der in der repräsentativen Demokratien beobachtbaren Elitenbildung entgegenwirken und benötigt kein künstliches Vertretungsverhältnis zwischen Volk und Parlamentariern. Vielmehr unterwirft sie das Handeln der Volksvertreter dem effektiven Test: Das Volk stimmt deren Handeln zu oder lehnt es ab.

In der Schweiz haben Volk und Stände in den letzten Jahren verschiedene «problematische» Initiativen (Müller/Biaggini 2015, 243 f.) angenommen. Im wissenschaftlichen Schrifttum<sup>43</sup> und in der politischen Publizistik<sup>44</sup> ist Unruhe ausgebrochen. Praktisch alle Beiträge der letzten Jahre sehen die Therapie im mehr oder weniger verklausulierten Abbau der direkten Demokratie.

Die Unruhe scheint einerseits von den inhaltlich fragwürdigen Initiativen (etwa der Minarett- oder der Ausschaffungsinitiative) herzurühren (Kley 2015a, 345 f.). Andererseits taucht das Schreckgespenst einer völlig neuen Initiativform auf: Die Schweizerische Volkspartei hat 2012 anlässlich einer zweiten Ausschaffungsinitiative gegen kriminelle Ausländer den Ausdruck «Durchsetzungsinitiative» geprägt (NZZ vom 18.4.2012, Nr. 90, S. 13.). Sie hat damit scheinbar ein Instrument erfunden, das den Rechtsstaat, die Gewaltenteilung, die Zuständigkeit des Gesetzgebers, die «unité de rang» und die Demokratie gefährdet, wenn man den Kritikern der Durchsetzungsinitiative folgt.<sup>45</sup> Das sind interessante und grundlegende Argumente und Überlegungen. Freilich sind sie alles andere als neu. Giacometti hielt die Verfassungsinitiativen, die sich Gesetzes- oder Verordnungsmaterien annehmen, ebenfalls für unzulässig, denn damit würde diese Initiative «materiell zu einer Gesetzesinitiative bzw. Verordnunginitiative» werden (Giacometti/Fleiner 1949, 729). Die letztere Argumentation ist materiell unhaltbar, denn angesichts der Fülle des Bundesrechts würde «der Anwendungsbereich der Verfassungsinitiative bei dieser Betrachtungsweise weitgehend ausgehöhlt» (Hangartner/Kley 2000, 338). Giacometti vertrat seine rechtlichen Anschauungen unbesehen ihrer Auswirkungen. Die heutigen initiativkritischen Argumentationen bewegen sich im bekannten Terrain einer politischen Elite, die besser weiss, was für das Volk gut ist und deshalb dauernd nach Instrumenten sucht, um die direkte Mitsprache des Volkes auszuschalten oder wenigstens zu kontrollieren. Die Idee einer «Durchsetzungsinitiative» ist ein schon längst bekanntes Instrument. Die beiden Initiativen «für die Rückkehr zur direkten Demokratie» von 1946 reichte das Komitee im Abstand von vier Tagen ein, wobei es die zweite Initiative als eine

präventive Durchsetzungsinitiative der ersten ausgestaltete. Das Misstrauen der Zivilgesellschaft gegen die autokratisch agierenden politischen Bundesbehörden war damals mehr als berechtigt. Die Annahme der ersten Initiative führte eine grundlegende Kurskorrektur herbei und verpflichtete die politischen Bundesbehörden wieder auf die Referendumsdemokratie. Als eine weitere Auswirkung nahmen die politischen Bundesbehörden die Volksinitiativen wieder ernst.

Die aktuell diskutierte Durchsetzungsinitiative von 2012 darf freilich nicht die Sicht auf das Ganze verstellen. Die aufgeregte und eine langfristige Sicht vermischende Diskussion lässt einen Hauptakteur ausser Betracht: das Volk. Die direkte Demokratie beruht auf dem Axiom, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gutwillig und vernunftgemäss entscheiden.<sup>46</sup> Guter Wille und Vernunft sind prekär und ihre Abwesenheit gefährdet die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie. Die Annahme, dass deshalb im Parlament eine «Elite der Einsichtigsten und Besten» (Hilty 1906, 211 ff., 326 f.) für alle entscheiden soll, löst das Problem nicht. Die parlamentarische Elite, nach Carl Hilty (1831–1909), «die nächste natürliche Erbin der Aristokratie» (Hilty 1906, 211 ff., 326 f.) übt ihre Kompetenzen nicht nur eifersüchtig aus, sondern sucht sie auch auszuweiten. Die parlamentarischen Kompetenzen und die Verfassungsinitiative reiben sich naturgemäss. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier suchen sich als Repräsentanten des Volkes darzustellen und lassen sich in den modernen Medien spiegeln. Ihre inhaltlichen Anliegen treten in den Hintergrund, denn sie richten ihr Verhalten nach einem günstigen medialen Widerschein aus. Dieser Versuchung unterliegt das Stimmvolk nicht, aber es kann in der direkten Demokratie auch Fehlentscheide treffen. Rousseau liess sich dadurch nicht beirren und sagte mit Recht: «Ich ziehe eine gefährdete Freiheit einer ruhigen Knechtschaft vor».<sup>47</sup>

*Andreas Kley, Prof. Dr. rer. publ., Ordinarius für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich, E-Mail: andreas.kley@rwi.uzh.ch*



## Anmerkungen

- 1 Theodor Wirz, Bericht der ständeräthlichen Kommissionsmehrheit, betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung vom 17.12.1890, BBl 1891 I S. 16 ff., hier S. 19; die folgenden Zitate sind den Seiten 20 f. entnommen.
- 2 Siehe z. B. Botschaft des Bundesrates vom 5. November 1935 betreffend Revision des Verfahrens bei Initiativ- und Referendumsbegehren, BBl 1935 II 489; siehe auch Interview mit Jean-Daniel Gerber, Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt, NZZ vom 22.10.2013, Nr. 245, S. 11.; Georg Kreis, Nachdenken über die Volksinitiative und deren Reformierbarkeit, in: Festschrift für Daniel Thürer, Zürich/ St. Gallen 2015, S. 449–461, S. 451.
- 3 Bundesgesetz vom 27. Jan. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung, AS 12 885.
- 4 Botschaft des Bundesrates vom 5. November 1935 betreffend Revision des Verfahrens bei Initiativ- und Referendumsbegehren, BBl 1935 II 489. Die folgenden Zitate sind S. 489 entnommen.
- 5 Es handelte sich 1947 um: Initiative zur Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungskassen (AHV), BBl 1942 I 536 (Einreichung), Rückzug 1947 nicht im Bundesblatt; Initiative zur Arbeitslosenversicherung, BBl 1936 II 559 (Einreichung), 1947 III 979 (Rückzug); Initiative zur Entpolitisierung der Schweizerischen Bundesbahnen, BBl 1935 I 677 (Einreichung), Rückzug 1947 nicht im Bundesblatt; Initiative betreffend die Alters- und Hinterlassenenfürsorge, BBl 1932 I 9 und 1937 III 37 (Einreichung), BBl 1947 III 377 (Rückzug); Initiative für eine ausserordentliche Krisensteuer, BBl 1933 I 733 (Einreichung), 1947 I 1248 (Rückzug). – Im Jahr 1948: Initiative für den Schutz der Armee und gegen ausländische Spitzel, 1934 III 596 (Einreichung), BBl 1948 II 676 (Rückzug). – Im Jahr 1953: Initiative zur Wahrung der Volksrechte in Steuerfragen, BBl 1935 I 61 (Einreichung), BBl 1953 III 477 (Rückzug).
- 6 Art. 90 Abs. 3 des BG über die politischen Rechte in der ursprünglichen Fassung gemäss AS 1978 699.
- 7 Botschaft des Bundesrates vom 16. November 1948 an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision Bundesverfassung, BBl 1948 III 909 ff., S. 909.
- 8 Änderung von Art. 8 des BG vom 27. Jan. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung, AS 12 885, durch Änderungsgesetz vom 5. Okt. 1950, AS 1951 17.
- 9 Bundesbeschluss vom 21. Okt. 1921 betreffend das Volksbegehren «Ausländer-Initiative» betreffend Abänderung des Art. 44 der Bundesverfassung (Einbürgerungswesen) und betreffend Abänderung des Art. 70 der Bundesverfassung (Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit), BBl 1922 II 1 ff.
- Die beiden Teile des Volksbegehrens scheiterten in der Abstimmung vom 11. Juni 1922.
- 10 Siehe als Beispiel dieser Forderung die Debatte zur Erbschaftssteuerinitiative, AB 2014 S 409 ff., Antrag von Ständerätin Diener Lenz: «In dieser Initiative ist es die Frage der Rückwirkung. Wir sind der Meinung, dass wir generell die Frage, ob eine Volksinitiative gültig ist, strenger prüfen müssen.»
- 11 Z. B. Debatte zur Erbschaftssteuerinitiative, AB 2014 S 409 ff., Antrag von Ständerätin Diener Lenz; Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. Prüfung des Reformbedarfs, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 20. August 2015, BBl 2015 7099 ff.
- 12 Botschaft des Bundesrates vom 22. Juli 1891 an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmungen bei Volksbegehren betreffend Revision der Bundesverfassung, BBl 1891 IV 11 ff., S. 14 f.
- 13 Tschannen(2015, 132 ff.) sieht die unmittelbar anwendbaren Verfassungsnormen als eine vordergründig seltene, aber schon bekannte Erscheinung.
- 14 Urteil vom 27.5.2015, 1C\_312/2014 betreffend die Zürcher Kulturlandinitiative und dazu Alain Griffel, Unbekannte Perle der Demokratie, NZZ vom 11.6.2015, Nr. 132, S. 18; BGE 139 I 2 zur Umsetzung einer Planungsinitiative auf Gemeindeebene.
- 15 Es handelt sich um fünf erfolglose Vorstösse: Eidgenössische Volksinitiative «Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger» (am 29.6.1936 eingereicht, abgelehnt am 22.1.1939, BBl 1939 I 163); Eidgenössische Volksinitiative «Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte» (am 26.8.1936 eingereicht, abgelehnt am 20.2.1938, BBl 1938 I 536); Eidgenössische Volksinitiative «Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel» (am 11.2.1938 eingereicht, zurückgezogen für einen direkten Gegenentwurf am 12.12.1938, BBl 1938 II 1205; der Gegenentwurf wurde am 22.1.1939 angenommen); Eidgenössische Volksinitiative «Notrecht und Dringlichkeit» (am 7.4.1938 eingereicht, BBl 1938 I 738, zurückgezogen am 11.10.1940, ohne Publikation im BBl).
- 16 Bericht des Bundesrates vom 3. Sept. 1946 an die Bundesversammlung über die Volksbegehren für die Rückkehr zur direkten Demokratie, BBl 1946 III 31 (zum ersten Begehren).
- 17 AS 1949 1511; die Bestimmung gilt weiterhin als Artikel 165 BV.
- 18 Bericht des Bundesrates vom 27. Febr. 1948 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23.7.1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie, BBl 1948 I 1054.
- 19 Botschaft des Bundesrates vom 30. Sept. 1949 an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11.9.1949 über das Volksbegehren um Aufhebung des Artikels 89, Absatz 3 der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen Artikel 89<sup>bis</sup>, BBl 1949 II 581; AS 1949 1511.

- 20 Bericht des Bundesrates vom 29. Juli 1948 an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren betreffend Rückkehr zur direkten Demokratie, BBl 1948 II 980, S. 991.
- 21 Bericht vom 29. Juli 1948 (BBl 1948 II 980) wie auch im Bericht des Bundesrates vom 27. Febr. 1948 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23.7.1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie, BBl 1948 I 1054 ff., S. 1055.
- 22 BBl 1948 II 980, hier 982. Siehe zur Weiterentwicklung dieses neuen Ungültigkeitsgrundes die Ausführungen weiter unten zur sog. «Chevallier-»Initiative.
- 23 Allgemeine schweizerische Militärzeitung 1945, S. 366 ff. mit den Ansprachen.
- 24 Verhandlungen des Bundesrates vom 26. Jan. 1951, BBl 1951 I 316.
- 25 Bundesbeschluss vom 18. Dez. 1950 betreffend die Aufhebung der Vollmachten von 1939, AS 1950 1493.
- 26 Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1954 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall–Rheinau, BBl 1954 I 721, hier 751.
- 27 Bericht vom 8. Januar 1935 über das Volksbegehren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not, BBl 1935 I 13; siehe dazu Kley (2014, 247) m.w.H.
- 28 Giacometti (1935/36, 93 ff.). Im Falle einer analogen Initiative von linker Seite 1977 erklärte die Bundesversammlung das Begehren «gegen Teuerung und Inflation» für ungültig, BBl 1977 III 919; siehe dazu Hangartner/Kley (2000, 991).
- 29 Verleihung vom 22. Dez. 1944 für die Errichtung einer Wasserkraftanlage am Rhein bei Rheinau, BBl 1948 I S. 818 ff.
- 30 Siehe zur Vorgeschichte ausführlich: Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1954 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall – Rheinau, BBl 1954 I 721; vgl. auch Graf (1972, 7 ff.).
- 31 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall–Rheinau vom 4.5.1954, BBl 1954 I 721, hier 754 f.
- 32 Bericht, BBl 1954 I 721, hier 737.
- 33 Bericht BBl 1954 I 721, hier 747.
- 34 AB 1955 N 436–457, S. 450 betreffend die Debatte über die Herabsetzung der Militärausgaben. Er zierte in diesem Votum zustimmend die Appenzeler-Zeitung vom 30.11.1955.
- 35 Neben den erwähnten Initiativen von 1955 und 1977 sind ferner für ungültig erklärt worden: 1995 die Initiative für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik, BBl 1995 III 1027; 1996 die Initiative für eine vernünftige Asylpolitik, BBl 1996 I 1355. Die Bundesversammlung hat das Instrument bislang also massvoll eingesetzt.
- 36 BBl 1991 III 1265. Die Bundesversammlung hatte es eilig und erliess zuerst einen dringlichen Bundesbeschluss: BB vom 5. Okt. 1990 über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung, AS 1990 1598; vgl. dazu Hangartner/Kley (2000, 481 Anm. 11).
- 37 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in Kraft getreten am 1. Juni 2002 (SR 0.740.72)
- 38 Markus Kern, Vorgaben des «Alpenschutzartikels» der Bundesverfassung (Art. 84 BV 1999) im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterschwerverkehr, Rechtsgutachten im Auftrag des Vereins Alpen-Initiative, Gutachten vom 4.2.2015, S. 9 ff., [www.alpeninitiative.ch](http://www.alpeninitiative.ch) (besucht am 21.5.2015).
- 39 Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. März 2012, AS 2012 3627 sowie die Referendumsvorlage des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015, BBl 2015 2753.
- 40 Siehe die andere Klassifikation bei Müller/Uhlmann (2013, 280 f.).
- 41 Zustande gekommen am 5.2.2013, BBl 2013 1143. Die Bundesversammlung erklärte sie für teils ungültig und empfiehlt sie zur Ablehnung, Bundesbeschluss vom 20. März 2015, BBl 2015 2701.
- 42 Ri 9,8–15 (Einheitsübersetzung): «8 Einst machten sich die Bäume auf, um sich einen König zu salben, und sie sagten zum Ölbaum: Sei du unser König! 9 Der Ölbaum sagte zu ihnen: Soll ich mein Fett aufgeben, mit dem man Götter und Menschen ehrt, und hingehen, um über den anderen Bäumen zu schwanken? 10 Da sagten die Bäume zum Feigenbaum: Komm, sei du unser König! 11 Der Feigenbaum sagte zu ihnen: Soll ich meine Süßigkeit aufgeben und meine guten Früchte und hingehen, um über den anderen Bäumen zu schwanken? 12 Da sagten die Bäume zum Weinstock: Komm, sei du unser König! 13 Der Weinstock sagte zu ihnen: Soll ich meinen Most aufgeben, der Götter und Menschen erfreut, und hingehen, um über den anderen Bäumen zu schwanken? 14 Da sagten alle Bäume zum Dornenstrauch: Komm, sei du unser König! 15 Der Dornenstrauch sagte zu den Bäumen: Wollt ihr mich wirklich zu eurem König salben? Kommt, findet Schutz in meinem Schatten! Wenn aber nicht, dann soll vom Dornenstrauch Feuer ausgehen und die Zedern des Libanon fressen.»
- 43 Z. B. Übersax (2014); Müller/Biaggini 2015; Tschannen (2015, 138 rät von eiligen Systemtherapien ab, aber er sieht die Gefahr einer Beschädigung des politischen Systems.
- 44 Z. B. René Rhinow, Hat die Mehrheit immer recht? NZZ vom 13.5.2015, Nr. 109, S. 21; Markus Müller, Direkte Demokratie – eine Ikone mit Rissen, NZZ vom 22.4.2015, Nr. 92, S. 19; Martin Schubarth, Vorschlag zum Problem der Umsetzung von Volksinitiativen, 16.4.2015, Nr. 87, S. 21; Hans Gersbach, Assessment-Voting, Ein Vorschlag aus dem Labor der ETH Zürich zum Umgang mit Volksinitiativen, NZZ vom 28.4.2015, Nr. 97, S. 11; Interview mit Jean-Daniel Gerber, Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt, NZZ vom 22.10.2013, Nr. 245, S. 11; Lukas Rühli/Tibère Adler, Diskussionspapier Die Volksini-

- tiative, Durch Fokussierung zu mehr Demokratie (Avenir Suisse), Zürich 2015, S. 43 ff.
- 45 Übersax (2014) und Müller/Biaggini (2015). Die Bundesbehörden haben praktisch alle Aspekte in einer langen Praxis schon behandelt und dabei höchstens von einer rechtlichen Unzulänglichkeit gesprochen, niemals aber von einer Ungültigkeit. Namentlich hatte die Praxis es bislang immer zugelassen, dass die Verfassungsinitiative funktionell oftmals die Aufgabe einer Gesetzesinitiative übernimmt, wie es das Beispiel der zweiten Preisüberwachungsinitiative zeigt.
- 46 BGE 98 Ia 73 E. 3b, 80: Die «schweizerische Demokratie» traut dem Bürger zu, «zwischen den verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter den Meinungen auszuwählen, Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden». Siehe zur Haltung des Bundesrates im Fall der Rheinau-Initiative BBl 1954 I 721, hier 751; siehe auch Tschannen (2015, 140 f.).
- 47 Rousseau (2000, 95, Kap. III.4): *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*.
- Literaturverzeichnis**
- Buber, Martin, 1956, Königtum Gottes, 3. Auflage, Heidelberg.
- Burckhardt, Walther, 1931, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern.
- Fleiner, Fritz, 1923, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen.
- Giacometti, Zaccaria, 1935/1936, Die Einheit der Materie, *SJZ*, Jg. 32, S. 93 ff.
- Giacometti, Zaccaria, 1949, Das Volksinitiativrecht in der Eidgenossenschaft, *NZZ* vom 22.10.1949, Nr. 2156 Morgenausgabe, Blatt 4.
- Giacometti/Fleiner 1949: Giacometti, Zaccaria (Fleiner, Fritz), 1949, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich.
- Graf, Christoph, 1972, Das Kraftwerk Rheinau und die Rheinau-Initiative 1954, Diss. Phil.-Hist. Bern, Zürich.
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas, 2000, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich.
- Hilty, Carl, 1906, Das altbernische Referendum und seine Bedeutung für die moderne Welt, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft 20, S. 211 f.
- Kelsen, Hans, 1932/1967, Verteidigung der Demokratie (1932), in: ders., Demokratie und Sozialismus, ausgewählte Aufsätze, Wien.
- Kley, Andreas, 2014, Von Stampa nach Zürich, Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, Zürich.
- Kley, Andreas, 2015a, Geschichte des öffentlichen Rechts, 2. Auflage, Zürich.
- Kley, Andreas, 2015b, Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler zwischen Volk, Regierung, und Gerichten?, *Parlament*, Nr. 1, S. 34–44.
- Kley, Andreas/Amstutz, Richard, 2011, Gironde-Verfassungsentwurf aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793, Zürich/Baden-Baden.
- Lendi, Martin/Vogel, Stefan, 2014, Kommentar zu Art. 84 BV, N. 19, in: St. Galler Kommentar, Zürich.
- Müller, Jörg Paul/Biaggini, Giovanni, 2015, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, *ZBl*, 116, S. 235–250.
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix, 2013, Elemente der Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich.
- Rousseau, Jean-Jacques, 2000, Vom Gesellschaftsvertrag, Frankfurt am Main.
- Schwarzenbach, James, 1980, Im Rücken das Volk, Zürich.
- Tschannen, Pierre, 2015, Mehr Volk, weniger Staat: Direkt anwendbare Verfassungsinitiativen im Bund, in: Festschrift für Peter Hänni, Bern, S. 131 ff.
- Übersax, Peter, 2014, Zur Zulässigkeit der Durchsetzungsinitiative – eine Einladung zur Reflexion, *ZBl*, 115, S. 600 ff.
- Wildhaber, Luzius, 1988, Kommentar zu Art. 121/122 BV 1874, in: Aubert, Jean-François u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern/Zürich/Basel, Loseblatt.

## Résumé

*L'initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé est un instrument démocratique radical qui permet de légiférer au plan constitutionnel sans passer par l'Assemblée fédérale. C'est la raison pour laquelle le Parlement a eu, jusqu'à présent, une réaction « rebelle » face à de telles initiatives. Une des formes de résistance utilisées depuis longtemps consiste à ne mettre en œuvre que de façon limitée une initiative qui a été acceptée. L'initiative de mise en œuvre que l'UDC a déposée pour faire appliquer son initiative sur le renvoi est donc tout sauf un phénomène nouveau. Des initiatives de ce type ont déjà été déposées dans le passé, comme vous le verrez ci-après.*